

**ESTADO AUTONÓMICO,  
COOPERACIÓN  
INTERGUBERNAMENTAL  
Y CONFERENCIAS DE PRESIDENTES**

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ  
JOSÉ GABRIEL RUIZ GONZÁLEZ

## SUMARIO

1. LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN EL ESTADO AUTÓNOMICO. 2. LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES EN EL DERECHO COMPARADO. 3. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES. 3.1 El Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes. 3.2 Reuniones de la Conferencia de Presidentes. 4. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTÓNOMICOS. 4.1 Los Encuentros entre las Comunidades Autónomas. 4.2 La Conferencia de los Gobiernos autonómicos: Hacia una Conferencia de Presidentes Autonómicos. 5. BALANCE Y PERSPECTIVAS. 6. BIBLIOGRAFÍA.

Fecha recepción: 06.07.2012  
Fecha aceptación: 27.12.2012

# ESTADO AUTONÓMICO, COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y CONFERENCIAS DE PRESIDENTES

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Murcia

JOSÉ GABRIEL RUIZ GONZÁLEZ

Profesor Colaborador Honorario de Derecho Constitucional  
Universidad de Murcia

## 1. LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

La Constitución española de 1978 (CE, en lo sucesivo), a diferencia de lo que sucede en otros textos constitucionales de Estados con sistemas políticos federales, estableció un modelo territorial abierto y flexible, tanto en el acceso a la autonomía de aquellas nacionalidades y regiones que, conforme a lo preceptuado en el artículo 2 de la CE, decidieran constituirse en Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante), como en el alcance competencial de las mismas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para Luis FAJARDO SPÍNOLA, este modelo «abierto» fue producto de la concurrencia de dos circunstancias muy diferentes. De un lado, de la voluntad del centro-derecha español de evitar una cascada de *mezzogobiernos* de corte federal, y de otro lado, de las demandas nacionalistas de contar con una Constitución territorial poco detallada, de modo que permitiera «un segundo regateo competencial en los procesos de redacción de los Estatutos». Vid. *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado Autonomico*, Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2009, pp. 49 y ss. En este sentido, conviene recordar la propuesta socialista en la ponencia constitucional consistente en establecer una distribución competencial sobre la base de tres listas muy detalladas (competencias

Un reparto basado en la voluntariedad en la asunción de competencias por parte de las CCAA, que tienen como límite las materias o facultades que la CE, fundamentalmente en el artículo 149 reserva al Estado<sup>2</sup>.

De este modo, la estructura territorial española que hoy conocemos como Estado autonómico, no vino establecida por la CE, sino que ha sido el resultado de una serie de decisiones políticas que, en aplicación del principio dispositivo<sup>3</sup>, fueron adoptándose con posterioridad a su promulgación<sup>4</sup>.

La complejidad del Estado autonómico contrasta con la ausencia de un sistema constitucional de relaciones institucionales de colaboración entre el Estado y las CCAA —cooperación vertical—, a pesar de que del propio modelo de reparto competencial contemplado en el Texto Constitucional se deriva la necesidad de cooperación entre los distintos entes territoriales, al ser atribuidas la mayor parte de las competencias en régimen de compartición<sup>5</sup>. Como ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, son escasos los supuestos en los que una competencia corresponde en exclusividad a uno de ellos.

Sin embargo, la única referencia expresa que el Texto Constitucional hace a la cooperación intergubernamental se refiere a la horizontal, es decir, a la

---

exclusivas del Estado, competencias compartidas y competencias exclusivas de las CCAA), que no prosperó y que, de haber sido aceptada, probablemente, hubiera evitado muchos conflictos competenciales entre el Estado y las CCAA. De esta opinión son MARTÍN VILLA, R., *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1985, p. 180; y PECES BARBA, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 64.

<sup>2</sup> Sobre esta cuestión, vid. VIVER I PI-SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, 1989, Barcelona, pp. 13 y ss.

<sup>3</sup> Vid. Fossas i Espadaler, E., «El principio dispositivo en el Estado autonómico», *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008, pp. 151 y ss.

<sup>4</sup> En el momento actual no cabe afirmar que el modelo territorial español esté abierto. En este sentido, coincidimos plenamente con la opinión del profesor Aragón Reyes, que considera que el modelo «Estado autonómico» estuvo abierto a la entrada en vigor de la CE, pero tras el proceso estatutario, quedó perfectamente definido, aunque se encuentra aún incompleto en alguno de sus extremos, como es el caso de la cooperación intergubernamental. Vid. ARAGÓN REYES, M., «El Estado autonómico: ¿Modelo indefinido o modelo inacabado?», en *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 777-779.

<sup>5</sup> En el ámbito jurisprudencial, las SSTC 37/1981, 16 de noviembre; 5/1982, de 8 febrero; y 173/1998, de 23 de julio, han puesto de manifiesto la equivocidad del término *exclusiva*. Por su parte, el profesor Torres del Moral distinguía hasta cinco tipos competenciales —competencias exclusivas absolutas, competencias exclusivas limitadas, competencias compartidas, competencias concurrentes, competencias en colaboración y competencias en materia de cultura—, considerando que sólo las competencias exclusivas absolutas son propiamente «exclusivas». Tal es el caso, por ejemplo, de la Defensa y las Fuerzas Armadas. Vid. TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo II. Instituciones Políticas*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 5.<sup>a</sup> edición, Madrid, 2004, pp. 318-319.

colaboración entre las CCAA. Así, el artículo 145, con una redacción poco favorecedora de la cooperación al otorgar un excesivo protagonismo a las Cortes Generales, contempla la posibilidad de que las CCAA establezcan convenios y acuerdos entre sí para el ejercicio cooperativo de sus propias competencias<sup>6</sup>.

El Tribunal Constitucional se ha referido al principio de cooperación calificándolo como «la esencia del modelo de organización territorial del Estado», a pesar de no aparecer recogido expresamente en la CE<sup>7</sup>. Por ello, podemos decir que la existencia de relaciones de cooperación es algo consustancial al Estado autonómico, de la misma manera que sucede en otros Estados de sistema federal cooperativo<sup>8</sup>, donde el entrecruzamiento de competencias del Estado central y los poderes territoriales obliga a actuar de forma conjunta, mediante la celebración de acuerdos que posteriormente habrán de ser ejecutados de conformidad con las competencias de que cada uno disponga en el ámbito respectivo<sup>9</sup>. En este sentido, la STC 31/2010, de 28 de junio, viene a proclamar que es el principio de competencia el que ha de regir las relaciones entre el Estado central y las CCAA, admitiendo tanto la multilateralidad como la bilateralidad como principios rectores de las mismas, si bien, subrayando la posición de superioridad del Estado general respecto de las CCAA, ya que éstas forman parte del Estado español (fundamento jurídico 13)<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Como puso de manifiesto el profesor Tajadura Tejada, su desafortunada redacción obedece al recelo con el que las Cortes Constituyentes contemplaron siempre la cooperación horizontal entre CCAA. En efecto, este precepto, en la redacción que tenía en el Anteproyecto de Constitución, exigía que cualquier acuerdo entre CCAA fuese aprobado por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Sobre el iter procedimental de este precepto en las Cortes constituyentes, vid. TAJADURA TEJADA, J., «Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco normativo y propuestas de reforma», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11, 2010, pp. 211-214.

<sup>7</sup> Así se pronuncia en las SSTC 18/1982, de 4 de mayo; y 80/1989, de 21 de diciembre, por citar algunas.

<sup>8</sup> El término «federalismo cooperativo» fue utilizado originariamente en los Estados Unidos en 1937, aunque después no tuvo continuidad, siendo más frecuente para referirse a la realidad federal americana la expresión «*intergovernmental relations*». Vid. LÓPEZ ARANGUREN, E., *El Federalismo Americano; las relaciones de poder en los EEUU*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1987, p. 49.

<sup>9</sup> Frente al federalismo clásico (*dual federalism*) que implica una separación rígida de competencias entre el poder central y los poderes territoriales, el federalismo cooperativo (*new federalism*), vigente hoy en Estados Unidos o Alemania, responde a la noción de interdependencia de los distintos poderes territoriales del Estado descentralizado. En este sentido, algún autor ha llegado a calificar al sistema autonómico de «autonomismo cooperativo». Vid. TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Comares, 2.ª edición, Granada, 2000.

<sup>10</sup> Esta superioridad del Estado central respecto de las CCAA en las relaciones intergubernamentales que proclama la STC 31/2010, ha sido jurídicamente cuestionada por un sector doctrinal. En este sentido, vid. CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; y BERNADÍ, X., «Bilateralidad y mul-

Por ello, con independencia de que el modelo territorial español se califique o no de federal<sup>11</sup>, la existencia de relaciones de cooperación forma parte de su esencia. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los Estados federales, en España las relaciones intergubernamentales canalizadas a través de mecanismos orgánico-institucionales de carácter multilateral han sido escasas<sup>12</sup>. Esta situación resulta agravada si consideramos que el actual Senado, a pesar de ser definido en el artículo 69 de la CE como la Cámara de representación territorial, ni por su composición ni por sus atribuciones ocupa este lugar, no siendo más que una réplica del Congreso de los Diputados con funciones legislativas de segunda lectura y de control al Gobierno, pero sin ninguna competencia específica respecto a la organización autonómica.

Con carácter general, el marco normativo de la cooperación en España viene establecido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP, en adelante), dictada en virtud de la competencia que, sobre la materia «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», atribuye al Estado el artículo 149.1.18ª de la CE<sup>13</sup>. En concreto, en su Título I se recogen los principios, mecanismos e instrumentos de colaboración entre la Administración estatal y la de las CCAA.

En cuanto a los principios que han de inspirar las relaciones entre las Administraciones Públicas —estatal y autonómicas—, la LRJAP establece, en su artículo 4.1, que éstas han de actuar y relacionarse de acuerdo con el principio de lealtad institucional, lo que, siguiendo la literalidad del precepto, acarrea las siguientes consecuencias:

---

tilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 12, 2011, pp. 419 y ss.; y SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., «Una sentencia en la federalización del Estado», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011, pp. 403 y ss.

<sup>11</sup> Como apuntaba acertadamente Muñoz Machado, «se está produciendo una evidente confluencia entre los federalismos y regionalismos hacia fórmulas organizativas tan parecidas que es difícil distinguirlas». Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, p. 159.

<sup>12</sup> Vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, p. 111; y GARCÍA MORALES, M. J., «Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: Estado de la cuestión y problemas pendientes», en García Morales, M. J., Montilla Martos, J. A., y Arbós Marín, X., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 36 y ss.

<sup>13</sup> Vid. DUQUE VILLANUEVA, J. C., «Las Conferencias Sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 120.

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias».

Por lo que respecta a los instrumentos de cooperación interadministrativa, la LRJAP no establece una relación cerrada de los mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA. De este modo, el artículo 5 de dicha norma dispone que, tanto la Administración General del Estado como la Administración de las CCAA, pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial<sup>14</sup>. Sin embargo, la LRJPA sí que reserva a unos instrumentos jurídicos concretos las relaciones referidas al ejercicio de competencias compartidas o que exijan articular una actividad común entre ambas<sup>15</sup>. De este modo, la Administración General del Estado y la Administración de las CCAA pueden crear órganos, de composición bilateral o multilateral, para la cooperación entre ambas en aquellas materias en las que exista interrelación competencial. A su vez, tales órganos pueden tener ámbito general o sectorial.

Siguiendo lo preceptuado en la LRJPA, los órganos de cooperación entre el Estado y las CCAA pueden ser de tres tipos:

1) Comisiones Bilaterales de Cooperación. Son órganos de composición bilateral y de ámbito general, integrados por miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y por miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que es el que determina los elementos esenciales de su régimen.

<sup>14</sup> A estos efectos, precisa el artículo 5.1 de la LRJAP que no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las CCAA con la finalidad de consulta.

<sup>15</sup> Vid. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 79-80.

2) Conferencias Sectoriales. Son órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial, integrados por miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y por miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las CCAA. El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno. Los acuerdos que en ellas se adopten podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.

3) Otros órganos multilaterales de cooperación sectorial. Son órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial, al igual que las Conferencias Sectoriales, si bien, se distinguen de éstas por la participación en los mismos de representantes de las Administraciones, tanto autonómicas como estatal, de segundo nivel. En este grupo cabe englobar comisiones, ponencias y grupos de trabajo.

Este marco normativo, nada favorecedor de la cooperación intergubernamental, unido a la inexistente tradición cooperativa en el Estado autonómico, ha ocasionado que, a diferencia de lo ocurrido en otros países de nuestro entorno con sistemas de corte federal, las relaciones cooperativas canalizadas a través de estos instrumentos orgánico-institucionales dentro del Estado autonómico hayan sido escasas. Durante largo tiempo han sido las Conferencias Sectoriales los mecanismos casi exclusivos de cooperación, siendo prácticamente inexistente la actividad de los otros instrumentos cooperativos<sup>16</sup>.

Conviene significar que las Comisiones Bilaterales de Cooperación han sido fuertemente impulsadas en la última ola de reformas de los Estatutos de Autonomía, siendo recogidas expresamente en algunos de ellos<sup>17</sup>. La principal novedad que conlleva su previsión estatutaria es el reconocimiento de su permanencia y —en el caso de Cataluña y Andalucía— de la periodicidad de sus reuniones. Además, por primera vez se determinan sus funciones, sin perjuicio de que las partes puedan fijar otras.

La escasez de la cooperación canalizada a través de órganos formalizados normativamente ha sido suplida en el Estado autonómico por la vía convencional, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la LRJPA. Este precepto permite

---

<sup>16</sup> Vid. TAJADURA TEJADA, J., «Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: Marco normativo y propuestas de reforma», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, 2010, pp. 137 y ss.

<sup>17</sup> Vid. artículo 183 del Estatuto de Autonomía (EA) de Cataluña, artículo 220 del EA de Andalucía, artículo 90 del EA de Aragón, artículo 59 del EA de Castilla y León, y artículo 64 del EA de Extremadura.

que la Administración del Estado y la de las CCAA puedan celebrar convenios de colaboración en el ámbito de sus respectivas competencias<sup>18</sup>.

Sin embargo, coincidiendo con la última oleada reformadora en el Estado autonómico, parece observarse un cambio de tendencia. De una parte, los nuevos Estatutos de Autonomía incluyen sin excepción el principio de lealtad institucional y, junto a él, los principios de colaboración, de cooperación, de solidaridad o de auxilio mutuo, además de formalizar la bilateralidad en las relaciones con el Estado y de reconocer la multilateralidad, aunque en este último caso, sin aludir a instrumentos concretos para su formalización<sup>19</sup>. De otra parte, se han introducido en España, a través de la praxis política, dos nuevos mecanismos de cooperación multilateral, tanto entre el Estado central y las CCAA, como de éstas entre sí. Nos referimos a la Conferencia de Presidentes y a la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, ésta última, con el objetivo de promover la celebración de una Conferencia de Presidentes Autonómicos<sup>20</sup>.

En las siguientes páginas de este artículo trataremos de analizar el desarrollo que estos nuevos instrumentos cooperativos han tenido hasta el momento en el Estado autonómico, así como de determinar los obstáculos que han de salvar para arraigar en la práctica política española y convertirse en mecanismos útiles que vengán a paliar los déficits de cooperación intergubernamental.

## 2. LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES EN EL DERECHO COMPARADO

La existencia de órganos de cooperación en los que participan los máximos responsables de los distintos poderes territoriales del Estado es muy frecuente en los sistemas políticos descentralizados, especialmente, como antes apuntamos, en los federales<sup>21</sup>. No obstante, aunque la finalidad última de la institución es la mis-

<sup>18</sup> Vid. GARCÍA MORALES, M. J., «Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, 2009, Barcelona, pp. 167 y ss.

<sup>19</sup> De esta opinión, PÉREZ MEDINA, J. M., «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, p. 326.

<sup>20</sup> Para Eliseo AJA, la creación de la Conferencia de Presidentes responde a una situación de «funcionamiento deficiente del sistema en su conjunto, más allá del funcionamiento individual de las Comunidades Autónomas». Vid. «La Conferencia de Presidentes del Estado autonómico», *Informe Comunidades Autónomas, 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, p. 790.

<sup>21</sup> Para un examen del federalismo comparado, consideramos imprescindible la obra de María Jesús GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Mac-Graw-Hill, Madrid, 1998.

ma, la importancia política y la configuración jurídica difieren entre los distintos países en donde se ha instaurado. En este ámbito, por su importancia e influencia sobre otros Estados cabe destacar dos modelos: el norteamericano y el alemán<sup>22</sup>.

En los Estados Unidos, de forma coherente con su tradición jurídica, se optó por constituir una asociación de Derecho privado integrada por los Gobernadores de los diferentes Estados (Asociación Nacional de Gobernadores), de la que no forma parte el Presidente de los Estados Unidos<sup>23</sup>. A través de este órgano, carente de reconocimiento constitucional ni legal alguno, los responsables de los Estados ponen en común experiencias e iniciativas y adoptan acuerdos políticos conjuntos que, una vez al año, trasladan al Presidente, que participa como invitado en una de las dos reuniones que celebran anualmente. De este modo, a través de este sistema se posibilita tanto la relación entre los Estados como la participación de éstos en las cuestiones de interés nacional<sup>24</sup>.

En Alemania, el modelo institucionalizado de cooperación federal pivota en torno a dos instituciones, una vertical y otra horizontal. De un lado la *Ministerpräsidentenkonferenz*, o reunión de los Presidentes de los *Länder*, y de otro, las reuniones de éstos con el Canciller Federal. En ambos casos, se trata de dos órganos políticos informales que no forman parte de la estructura del Estado y que se encuentran escasamente normados. La única referencia normativa que existe en el Derecho alemán se refiere a la reunión de los Presidentes de los *Länder* con el Canciller Federal. Así, el Reglamento del Gobierno Federal, de 11 de mayo de 1951<sup>25</sup>, prevé, en su párrafo 31, que el Canciller Federal invitará varias veces al año a los presidentes de los Gobiernos de los *Länder* a reuniones conjuntas para abordar cuestiones políticas, económicas, sociales y financieras para contribuir a la unidad y al entendimiento entre los Estados y la Federación<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Un estudio de Derecho comparado sobre la Conferencia de Presidentes nos lo ofrecen los profesores BOCANEGRA SIERRA, R., y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 39-64.

<sup>23</sup> Sobre la cooperación en el sistema federal norteamericano, vid. ENGDAHL, D. E., *Constitutional Federalism*, West Pub. Co., St. Paul (Minnesota), 1987.

<sup>24</sup> Se ha instaurado la práctica de que el Presidente de los Estados Unidos participa en la reunión de invierno, que se celebra en Washington, mientras que la de verano queda restringida a los Gobernadores de los Estados y es itinerante.

<sup>25</sup> Sobre la naturaleza del Reglamento del Gobierno Federal Alemán, vid. STERN, K., *Staatsrecht*, vol. II, Beck, Munich, 1980, pp. 360 y ss.

<sup>26</sup> Este precepto fue aprobado bajo la Constitución de Weimar, el 3 de mayo de 1924. En esta etapa, la cooperación en Alemania era fundamentalmente vertical, mientras que las reuniones entre los *Länder* eran más reivindicativas frente al *Reich* que cooperativas. Vid. HIRSCHMÜLLER, M., *Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse*, Beck und Co., Stuttgart, 1967, p. 46.

Por su parte, el órgano de cooperación horizontal, que reúne a los presidentes de los *Länder*, tiene un reglamento interno no publicado, que fue aprobado en 1992.

El sistema de relaciones cooperativas en el modelo federal alemán se sustenta, fundamentalmente, en la Conferencia de los Presidentes de los *Länder*, a pesar de no encontrarse regulada por ninguna norma. Esta institución ha conseguido un mayor grado de institucionalización que la Conferencia de los *Länder* con la Federación y se ha consagrado como un instrumento útil para el funcionamiento armónico y eficiente del Estado alemán. Para ello ha sido esencial el propio sistema de distribución de competencias entre el poder federal y los Estados federados así como la existencia de una cámara legislativa de participación de los *Länder* en la formación de la voluntad estatal, el *Bundesrat*.

A diferencia de lo que sucede en el Estado autonómico español, en Alemania, la concurrencia legislativa entre la Federación y los *Länder* solo puede producirse cuando existan incoherencias legislativas que requieran ser uniformizadas. Para evitar esta intromisión de la Federación en el ámbito competencial de los Estados, es frecuente que los *Länder* se adelanten a la actuación federal y armonicen sus legislaciones, para lo que ha resultado de suma utilidad la existencia de un órgano como el *Ministerpräsidentenkonferenz*. Por el contrario, la existencia de una cámara federal de participación territorial ha permitido canalizar la cooperación vertical, haciendo que la Conferencia de Presidentes de *Länder* con el Canciller Federal no haya terminado de institucionalizarse y que carezca del interés político que tiene la Conferencia en la que exclusivamente participan los *Länder*<sup>27</sup>.

Estos dos modelos de cooperación han influido, en menor o mayor medida, en otros Estados descentralizados, que han introducido órganos de cooperación para lograr armonía y eficiencia en el funcionamiento de sus poderes públicos. Es el caso de Canadá o Italia, por citar algunos ejemplos.

### 3. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

Una de las deficiencias más notables del modelo institucional de cooperación vertical en el Estado autonómico ha sido, como hemos visto, la ausencia de un mecanismo que permitiese el diálogo político al más alto nivel entre el Estado central y las CCAA. Y es que, como acertadamente apuntaron Hernández

---

<sup>27</sup> Esta Conferencia en la que participan los Presidentes de los *Länder* y el Canciller federal, no ha conseguido institucionalizarse como instancia diferente a la Conferencia de los Presidentes de los *Länder*, y su actividad ha dependido del estilo de gobierno de cada Canciller. Vid. BOCA-NEGRA SIERRA, R., y HUERGO LORA, A., *La Conferencia ...*, op. cit., p. 58.

Lafuente y González García, el interés general no puede consistir en la suma de los intereses particulares de cada una de las CCAA, ni puede hacerse efectivo mediante la atención a sus reivindicaciones individuales mediante mecanismos bilaterales de cooperación, que solo tienen justificación cuando las cuestiones a tratar son específicas de cada ente autonómico<sup>28</sup>.

Por todo ello, coincidiendo con el inicio del proceso de reformas estatutarias, y con la finalidad de establecer un nuevo cauce para la cooperación en el Estado autonómico, a iniciativa del Presidente del Gobierno, se convocó, el 28 de octubre de 2004, la I Conferencia de Presidentes, institución que, como hemos visto, goza de gran importancia en los Estados federales<sup>29</sup>.

### 3.1 *El Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes*

La Conferencia de Presidentes nació con la voluntad de llenar un vacío existente en el Estado autonómico. Con este órgano se pretendió crear un nuevo foro de discusión y acuerdo entre el Estado central y las CCAA sobre las grandes cuestiones que afectan al modelo autonómico español, para garantizar la igualdad, la solidaridad y el funcionamiento armónico del Estado.

Desde entonces y hasta hoy, han sido cinco las reuniones que esta institución ha celebrado. En la IV Conferencia de Presidentes, celebrada en 2009, se aprobó su Reglamento interno<sup>30</sup>, de cuyo tenor podemos extraer las características básicas de este órgano.

El rasgo fundamental de la Conferencia de Presidentes es su naturaleza eminentemente política. El propio artículo 1 de su Reglamento interno la configura como el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos autonómicos, debiendo actuar según el principio de lealtad institucional.

De esta naturaleza política de la Conferencia de Presidentes se derivan, a su vez, una serie de consecuencias jurídicas. La primera es que su puesta en marcha no requiere reforma constitucional. La segunda, que su funcionamiento no

---

<sup>28</sup> Vid. HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., y GONZÁLEZ GARCÍA, M. A., «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, p. 167.

<sup>29</sup> Ya en 1993, el profesor Albertí propuso la creación de una Conferencia de Presidentes, vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., «Estado Autonómico e integración política», *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, p. 246.

<sup>30</sup> Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes.

precisa de una regulación rigurosa, al no producir sus actos efectos jurídicos y, finalmente, que su funcionamiento debe basarse en el consenso<sup>31</sup>.

En cuanto a su objeto, conforme se establece en el Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes, ésta tiene las siguientes funciones:

1. Debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico.
2. Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las CCAA.
3. Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación.

En congruencia con el carácter de órgano político, todos los actos que adopta la Conferencia de Presidentes tienen la consideración de acuerdos políticos, no derivándose de ellos consecuencias jurídicas directas. En este sentido, el artículo 6 de su Reglamento interno establece que, en atención al grado de consenso con el que se alcancen, la Conferencia de Presidentes podrá adoptar dos tipos de actos: acuerdos y recomendaciones. Los acuerdos son decisiones políticas que cuentan con el consenso de todos los miembros presentes de la Conferencia, siempre que asistan dos tercios de los Presidentes Autonómicos, mientras que las recomendaciones son declaraciones políticas que se podrán adoptar por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos presentes, comprometiendo solo a los miembros que las hayan suscrito.

En cuanto a su composición, la Conferencia de Presidentes está integrada por el Presidente del Gobierno —que la preside— y los Presidentes de las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, actuando como Secretario el Ministro competente en materia de cooperación territorial que asistirá, a estos efectos, a las reuniones.

El procedimiento de funcionamiento de la Conferencia aparece regulado igualmente en su Reglamento, quizás con mayor detalle del que existe en otros países como Estados Unidos o Alemania<sup>32</sup>. Así, se determina que las reuniones de la Conferencia serán a puerta cerrada, siendo el orden de intervención de los Presidentes Autonómicos el que se acuerde por las CCAA en el seno del Comité preparatorio. La asistencia a las reuniones de la misma se considera indelegable,

<sup>31</sup> Vid. BOCANEGRA SIERRA, R.; y HUERGO LORA, A., *La Conferencia...*, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>32</sup> Sobre este tema, vid. MARTENS, R., *Die Ministerpräsidentenkonferenzen*, Ergon, Würzburg, 2003, pp. 33 y ss.

no permitiéndose la sustitución, salvo en los casos en los que, de acuerdo con lo previsto en las respectivas normativas autonómicas, un Consejero ejerza temporalmente las funciones de Presidente Autonómico.

La Conferencia de Presidentes se reunirá una vez al año previa convocatoria del Presidente del Gobierno, siendo ésta la que determinará el orden del día, la fecha y el lugar de la reunión. Ahora bien, conforme a lo preceptuado en su Reglamento Interno, podrán celebrarse reuniones extraordinarias cuando el Presidente del Gobierno las convoque, a iniciativa propia, o a petición de la mayoría de los Presidentes Autonómicos, que incluirá una propuesta de orden del día motivada. Cuando la naturaleza de los asuntos u otras circunstancias extraordinarias lo aconsejen, el Presidente del Gobierno podrá incluir en el orden del día de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Conferencia temas que no hayan sido previamente examinados por el Comité preparatorio. Igualmente, y a propuesta de un tercio de los Presidentes Autonómicos, podrá incluirse un punto que no haya sido previamente tratado por el Comité en el orden del día de dichas reuniones.

La Conferencia de Presidentes tiene su sede en el Senado, pudiendo, no obstante, celebrar reuniones en las CCAA y en las Ciudades de Ceuta y Melilla. Hasta ahora, todas las reuniones han tenido lugar en la sede ordinaria.

Con el propósito de introducir transparencia a las relaciones de cooperación en el Estado autonómico, se establece en el Reglamento de la Conferencia de Presidentes que tanto los acuerdos como las recomendaciones habrán de hacerse públicos. Los miembros de la Conferencia deberán trasladar los acuerdos y las recomendaciones, cuando corresponda, a los órganos competentes de sus respectivas instituciones.

### *3.2 Reuniones de la Conferencia de Presidentes*

La Conferencia de Presidentes, en sus ocho años de existencia, se ha reunido cinco veces. En estas reuniones, tanto los asuntos tratados como los logros obtenidos han sido muy dispares. Así, a una esperanzadora primera etapa sucedió otra caracterizada por la falta de acuerdo en temas muy relevantes para el funcionamiento coherente del Estado autonómico. Sin embargo, la última reunión, celebrada el 2 de octubre de 2012, parece atisbar la voluntad de sus miembros de cooperar desde la lealtad institucional para superar los graves desequilibrios que sufre el país y recuperar la senda del crecimiento.

De este modo, en la I Conferencia de Presidentes, celebrada el 28 de octubre de 2004, se institucionalizó la Conferencia, se analizó la financiación sanitaria del Servicio Nacional de Salud y se consensuó el mecanismo de participación de

las CCAA en la Unión Europea. En la II Conferencia de Presidentes, celebrada el 10 de septiembre de 2005, se logró, igualmente, un importante acuerdo entre el Estado y las CCAA en materia de financiación sanitaria, que supuso una aportación estatal de más de seis mil millones de euros para los ejercicios 2006 y 2007. A su vez, en la III Conferencia de Presidentes, reunida el 11 de enero de 2007, se consensuó un Documento Conjunto sobre Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, se acordó la creación de las Conferencias Sectoriales del Agua y de Inmigración y se creó un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Reglamento de la Conferencia de Presidentes.

Sin embargo, la IV reunión de la Conferencia de Presidentes, celebrada el 14 de diciembre de 2009, a la que asistieron por primera vez, como invitados, representantes de los agentes sociales, supuso un punto de inflexión respecto de la progresiva tendencia a la colaboración que hasta ese momento había caracterizado a esta institución. De este modo, aunque la IV Conferencia de Presidentes sirvió para aprobar su Reglamento interno y sendas declaraciones sobre la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea para 2010 y sobre violencia de género, fue incapaz de alcanzar acuerdos en asuntos estratégicos para el eficiente funcionamiento del Estado autonómico, como lo son el empleo, la economía sostenible, la agricultura, la ganadería, la pesca y la política hidráulica, todos ellos planteados en dicha reunión<sup>33</sup>.

Con incumplimiento de las previsiones temporales contenidas en su propio Reglamento interno —que establece el carácter anual de este órgano— y en un escenario caracterizado por la crisis económica y el cuestionamiento social del propio Estado de las autonomías, el 2 de octubre de 2012 se celebró la V Conferencia de Presidentes. En la misma, se alcanzó un gran acuerdo en torno a la necesaria cooperación de las diferentes Administraciones Públicas para cumplir las obligaciones asumidas por España como consecuencia de su pertenencia a la Unión Europea y a la Zona Euro.

Partiendo de la premisa de que las Comunidades Autónomas no son el problema, sino parte de la solución, y compartiendo el objetivo de la recuperación económica y la creación de empleo, como garantía del Estado del Bienestar, la Conferencia de Presidentes aprobó unánimemente una declaración conjunta en la que se expresaba el compromiso con la consolidación fiscal, apostando por políticas que permitan aumentar la competitividad de la economía y asegurar la financiación de las políticas sociales y de los servicios públicos. Igualmente,

---

<sup>33</sup> Los asuntos tratados en las reuniones de la Conferencia de Presidentes pueden consultarse en la web: <[http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/Confer\\_Presidentes.html](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/Confer_Presidentes.html)> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2012).

dentro de un marco de corresponsabilidad y cooperación recíprocas, manifestó la voluntad de todos los miembros de cumplir los objetivos de reducción del déficit estructural, acordándose que, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se establezca un procedimiento para determinar los criterios de reparto entre las Administraciones Públicas de los objetivos de déficit derivados de la senda de consolidación fiscal fijada en el seno de la Unión Europea.

#### 4. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS

Aunque de la lectura de los Estatutos de Autonomía recientemente reformados parece concluirse que la cooperación interautonómica sigue siendo la gran asignatura pendiente en el Estado de las Autonomías, al no haberse avanzado significativamente en relación con los antiguos Estatutos para favorecer el establecimiento de relaciones cooperativas, si analizamos lo ocurrido en la práctica observamos que, coincidiendo en el tiempo con este proceso de reformas estatutarias, se ha producido un cambio de tendencia en el ámbito de la cooperación horizontal en España.

De una parte, los convenios entre CCAA, casi inauditos en la práctica política española, han experimentado un notable incremento a partir de 2006<sup>34</sup>. De otra parte, en 2008, se produce un novedoso acontecimiento de especial trascendencia en el ámbito de la cooperación horizontal. Nos referimos a la reunión que se celebró en Zaragoza entre las CCAA que habían reformado sus Estatutos, y que dio origen a la iniciativa denominada *Encuentros entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía*, germen de la actual Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, que, aunque nació con la aspiración de promover en su seno una Conferencia de Presidentes Autonómicos, este objetivo aún no se ha alcanzado<sup>35</sup>.

##### 4.1 *Los Encuentros entre las Comunidades Autónomas*

Con el objetivo de incrementar las relaciones entre las CCAA y profundizar en el proceso de transferencias de nuevas competencias, a iniciativa del Gobierno de Aragón, se reúnen en Zaragoza, el 9 de julio de 2008, una alta representa-

---

<sup>34</sup> Vid. GARCÍA MORALES, M. J., «Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, p. 414.

<sup>35</sup> La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas cuenta con una página en Internet muy completa, de la que hemos extraído gran parte de la información que aportamos en este trabajo. Vid. <<http://comunidadesautonomas.org>> (fecha de consulta: 30 de mayo de 2012).

ción de los Gobiernos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Castilla y León y, por supuesto, Aragón, que actúa de Comunidad anfitriona. En esta reunión se acordó dar continuidad a estos Encuentros, para profundizar en el desarrollo autonómico. De ese modo, se introduce en el Estado autonómico una institución para la cooperación horizontal multilateral similar a las existentes en otros Estados descentralizados de nuestro entorno sociopolítico.

Para sorpresa de muchos, los Encuentros no tardaron en dar sus primeros frutos. Ya en el III Encuentro de Comunidades Autónomas, celebrado en Valladolid el 23 de febrero de 2009, se aprobaron los dos primeros acuerdos, así como las Normas de funcionamiento.

Conforme a dichas normas rectoras del funcionamiento, los Encuentros se configuran, de igual manera que la Conferencia de Presidentes, como un instrumento político. Por ello, los acuerdos, que habrán de adoptarse por unanimidad, no generan vinculación jurídica alguna. Tan solo suponen un compromiso de las CCAA afectadas de iniciar la tramitación, por el procedimiento que determine su normativa aplicable, hasta que, concluida ésta, puedan ser suscritos por todas. Además de los acuerdos, se contempla la posibilidad de que en los Encuentros se aprueben declaraciones políticas.

Desde su creación en 2008, se han celebrado ocho Encuentros, en los que se han aprobado seis declaraciones y se han acordado once convenios o protocolos<sup>36</sup>. A través de estos instrumentos, fruto de la voluntaria cooperación horizontal entre CCAA, se ha conseguido plasmar posicionamientos conjuntos en temas tan relevantes como la incidencia de la fijación de bases estatales en el sistema de distribución de competencias, la participación de las CCAA en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, la función del Senado o la incidencia de la actividad subvencional del Estado en el sistema de distribución de competencias. Igualmente, con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, se han impulsado protocolos y convenios en diversas materias.

#### *4.2 La Conferencia de los Gobiernos autonómicos: Hacia una Conferencia de Presidentes Autonómicos*

Con el objetivo de consolidar un marco institucional y orgánico que promoviese la cooperación y la colaboración política y administrativa entre las CCAA

---

<sup>36</sup> Una relación de las declaraciones políticas y de los convenios impulsados por los Encuentros de Comunidades Autónomas nos la brinda DE PEDRO BONET, X., «La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2011, pp. 108-112.

de cara a celebrar una Conferencia de Presidentes Autonómicos, las Comunidades integrantes de los Encuentros —todas excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco— acordaron, en el VIII Encuentro, celebrado en Santiago de Compostela el 25 de octubre de 2010, la creación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, aprobando en ese mismo acto sus Normas de organización y funcionamiento.

La Conferencia se constituye como instrumento voluntario de cooperación política y administrativa en el ámbito de las competencias de las CCAA y como foro de diálogo entre las mismas, para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico en beneficio de los ciudadanos. Para ello se fijaron como principales objetivos los siguientes:

1. Impulsar la colaboración de las CCAA en el ámbito de sus competencias.
2. Impulsar la colaboración entre los Gobiernos de las CCAA y el Gobierno de España.
3. Promover acciones políticas en los asuntos de Estado.
4. Facilitar la celebración de la Conferencia de Presidentes Autonómicos.

Este último objetivo tiene una especial relevancia. La constitución de una Conferencia de Presidentes Autonómicos supondría la institucionalización de un órgano interautonómico de cooperación semejante a los existentes en otros Estados federales, como la *Ministerpräsidentenkonferenz*, o reunión de los Presidentes de los *Länder*, en Alemania, o la Asociación Nacional de Gobernadores, en los Estados Unidos.

Atendiendo a su doble condición de foro de diálogo y de instrumento de cooperación, en la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, éstas podrán tanto deliberar sobre cuestiones políticas de interés común como adoptar acuerdos. Tales acuerdos pueden consistir, a su vez, en declaraciones políticas o pueden tener como finalidad el impulsar la celebración de convenios o protocolos de colaboración. Las declaraciones políticas necesitan el apoyo de al menos quince CCAA, mientras que los acuerdos para impulsar convenios y protocolos requieren, como regla general, la unanimidad, si bien, pueden aprobarse también por acuerdo mayoritario, aunque, en este supuesto, solo surtirán efectos para las Comunidades interesadas.

En cualquier caso, dada su naturaleza política, los acuerdos adoptados en la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas no producirán obligaciones jurídicas, solo constituirán compromisos políticos de realizar, conforme al Derecho autonómico propio, las actuaciones pertinentes para que resulten eficaces.

Por último, respecto a las relaciones de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas con el Estado, las Normas de organización y funcionamiento, además de contemplar la posibilidad de invitar al Gobierno de la Nación a las reuniones y comprometerse a informarle de sus resultados, recogen expresamente la voluntad de la Conferencia de promover la coordinación con los mecanismos de cooperación vertical del Estado. Este aspecto resulta especialmente importante, ya que denota la voluntad de las CCAA de promover un verdadero sistema de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico.

La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas celebró su reunión constitutiva el 21 de marzo de 2011, en Santander. En ella se aprobó una Declaración Institucional en la que se defendió la validez del modelo autonómico como instrumento de futuro, y se resaltó su papel coprotagonista, junto al Estado, en el desarrollo económico y social de España, subrayando que el Estado de las Autonomías ha contribuido a que los ciudadanos tengan unos servicios públicos de mayor calidad, una mejora en la distribución de la riqueza entre los distintos territorios, una mayor cohesión social y más igualdad entre los españoles.

Además, en esta primera reunión de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas se puso de manifiesto la voluntad de sus miembros de continuar con la línea de cooperación interautonómica que había caracterizado los Encuentros entre las Comunidades Autónomas, aprobándose cinco convenios y protocolos de colaboración en diversos ámbitos materiales .

Concretamente, en materia de industria y seguridad industrial, en lo que se refiere al intercambio de información y al establecimiento de líneas de cooperación y de control de las empresas prestadoras de los servicios de instalación y de su mantenimiento; de nuevas tecnologías aplicadas al transporte público, para adoptar diversas medidas para compartir información y colaborar en el desarrollo de nuevos proyectos tecnológicos; de investigación, en lo referente al intercambio de información y líneas de cooperación entre los centros de investigación y los centros tecnológicos, con el objetivo último de impulsar este tipo de programas en las empresas; y, finalmente, en materia de el plurilingüismo educativo, para conseguir su adecuación a las necesidades y exigencias de aprendizaje de las CCAA que lo suscriben.

Por último, siguiendo la línea de cooperación intergubernamental que la inspira, la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas acordó establecer una postura común ante la reforma de la Política Común de Pesca, que regirá la actividad marítimo-pesquera y acuícola europea a partir de 2013. Para ello, los distintos Gobiernos autonómicos en ella representados se comprometieron a fomentar los contactos y la coordinación en esta materia con el Gobierno

del Estado, de cara a coordinar las acciones y posturas comunes, de manera que se refuerce la posición del Reino de España en el proceso de reforma, aunando las sinergias e integrando los esfuerzos en los ámbitos y eventos decisorios.

## 5. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Una de las consecuencias de la inexistencia de un sistema orgánico-institucional eficiente de cooperación multilateral en un Estado altamente descentralizado como es el español, ha sido que, en la práctica, la auténtica cooperación se ha desarrollado en el ámbito informal, articulándose bilateralmente mediante encuentros ocasionales entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes autonómicos o mediante la negociación entre las cúpulas de los dos grandes partidos políticos estatales, quedando la cooperación institucionalizada —especialmente la que con carácter multilateral se ha desarrollado a través de las Conferencias Sectoriales— para cuestiones de alcance menor y, en todo caso, sectoriales<sup>37</sup>.

Este sistema, aunque ha resultado útil para consolidar el modelo autonómico, en nada favorece a un adecuado y coherente funcionamiento del Estado, ya que genera, en muchos casos, sensación de quiebra de los principios de igualdad y solidaridad entre las diferentes CCAA, base de la lealtad constitucional que ha de regir la actuación de los poderes territoriales en cualquier Estado compuesto.

No cabe duda de que, tanto la Conferencia de Presidentes como la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, que nació con el objetivo inmediato de propiciar una Conferencia de Presidentes Autonómicos, han venido a cubrir un vacío existente en el sistema de cooperación institucional de nuestro Estado. Con su institucionalización se ha dado el primer paso, quizás el más difícil e importante, en materia de relaciones de colaboración entre el Estado central y las CCAA, y de éstas entre sí.

Como antes indicamos, la Conferencia de Presidentes apenas se ha reunido en sus ocho años de existencia, siendo escasos los acuerdos alcanzados en sus reuniones. El hecho de que la Conferencia de Presidentes sea una iniciativa vertical y no un instrumento surgido de una necesidad sentida por las CCAA, como lo fue en su origen en Alemania o Estados Unidos, y la tentación de trasladar a la misma posiciones de carácter partidista, está dificultando notablemente su consolidación.

La situación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas resulta diferente. Esta institución ha surgido de una voluntad de

---

<sup>37</sup> Vid. RUIZ GONZÁLEZ, J. G., «La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: Situación y perspectivas», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15, p. 297, 2012.

cooperación de las CCAA que en 2008 habían reformado sus Estatutos de Autonomía, que se concretó en la iniciativa conocida como Encuentros entre Comunidades Autónomas. Durante esta andadura, el número de CCAA integrantes y la cantidad e importancia de los convenios y protocolos suscritos y de los asuntos tratados en ella se han ido incrementando progresivamente. El siguiente reto es poder constituir una Conferencia de Presidentes Autonómicos en la que se pueda debatir, al más alto nivel, sobre las cuestiones que de forma común afectan a las distintas CCAA.

Nos encontramos, por tanto, con dos instrumentos novedosos de cooperación en el Estado autonómico que comienzan a dar sus primeros pasos. No hay duda de que se ha abierto una nueva etapa para la colaboración intergubernamental en España, pero ¿qué se requiere para que estos nuevos mecanismos cooperativos se consoliden?

Resulta indudable que consagrar constitucionalmente el principio de cooperación y el deber de participar en los órganos multilaterales de cooperación, ayudaría a fortalecer estos nuevos mecanismos cooperativos, especialmente en un país como España, donde no está arraigada la cultura política de la colaboración intergubernamental.

Ahora bien, siendo esto importante, lo verdaderamente trascendente para que arraiguen las Conferencias de Presidentes en España es que, tanto el Estado central como las CCAA, superen los recelos históricos y entiendan que la cooperación intergubernamental va más allá de ser una mera —e importante— exigencia práctica para el adecuado funcionamiento de la estructura descentralizada. Se requiere que los distintos actores del Estado autonómico consideren la cooperación como un auténtico *deber jurídico* para todas las partes que componen el sistema, deber que hay que entender implícito en la esencia organizativa que consagra nuestra Constitución<sup>38</sup>. Estamos, por tanto, ante un auténtico principio organizativo e interpretativo del Estado autonómico, que, lejos de limitarles sus competencias, les permite ejercerlas con mayor eficacia en beneficio de los ciudadanos.

La declaración de apoyo al Estado autonómico, aprobada en la I Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, celebrada el 21 de marzo de 2011 en Santander, apunta en la dirección correcta. En ella, tras valorar positivamente los logros de la descentralización política en España y defender la validez del Estado autonómico como instrumento de futuro, se proclamó que ello no debía confundirse con el estancamiento del modelo del Estado de

<sup>38</sup> Vid. SANTOLAYA MACHETTI, P., «En torno al principio de cooperación», *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, p. 96.

las Autonomías, que, a juicio de las CCAA que la suscribieron, no está cerrado y debe evolucionar. Ahora bien, este proceso ha de hacerse con el consenso político y social más amplio posible, lo que requiere, necesariamente, que los distintos poderes territoriales del Estado autonómico actúen desde la lealtad constitucional, propiciando la cooperación entre las CCAA, y entre éstas y el Gobierno de la Nación.

En definitiva, la consolidación de las Conferencias de Presidentes en España —tanto en su versión horizontal como vertical— requiere que sean percibidas por los todos los actores del Estado de las Autonomías como herramientas que posibilitan, de un lado, la participación de los Gobiernos autonómicos en las decisiones del Estado, a través del debate sobre las políticas públicas de ámbito estatal y sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y de otro lado, el intercambio mutuo de experiencias para un mejor conocimiento de las realidad española, necesario para que el Estado autonómico pueda actuar de modo coherente y eficiente en un escenario cada vez más interdependiente y globalizado.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E., «La Conferencia de Presidentes del Estado autonómico», *Informe Comunidades Autónomas, 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., «Estado Autonómico e integración política», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993.
- «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007.
- ARAGÓN REYES, M., «El Estado autonómico: ¿Modelo indefinido o modelo inacabado?», en *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- BIGLINO CAMPOS, P., «La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, enero, 2004.
- BOCANEGRA SIERRA, R.; y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.
- CÁMARA VILLAR G., «La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas», *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, vol. I, Colex-INAP, Madrid, 2005.
- CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; Y BERNADÍ, X., «Bilateralidad y multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011.

- DE PEDRO BONET, X., «La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2011.
- DUQUE VILLANUEVA, J. C., «Las Conferencias Sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007.
- ENGDAHL, D. E., *Constitutional Federalism*, West Pub. Co., St. Paul (Minnesota), 1987.
- FAJARDO SPÍNOLA, Luis, *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado Autónomico*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.
- FOSSAS I ESPADALER, E., «El principio dispositivo en el Estado autonómico», *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008.
- GARCÍA MORALES, M. J., *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Mac-Graw-Hill, Madrid, 1998.
- «Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: Estado de la cuestión y problemas pendientes», en García Morales, M. J.; Montilla Martos, J. A.; y Arbós Marín, X., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- «Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009.
- «Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2009.
- «La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A; y GONZÁLEZ GARCÍA, M. A., «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993.
- LÓPEZ ARANGUREN, E., *El Federalismo Americano; las relaciones de poder en los EEUU*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1987.
- MARTENS, R., *Die Ministerpräsidentenkonferenzen*, Ergon, Würzburg, 2003.
- MARTÍN VILLA, R., *Al servicio del Estado*, Planeta, Barcelona, 1985.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, Civitas, Madrid, 1982.
- PECES BARBA, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- PÉREZ MEDINA, J. M., «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009.

- REVIRIEGO PICON, F., «El Senado y la Conferencia de Presidentes» *Teoría y Realidad Constitucional*, num. 17, 2006.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- RUIZ GONZÁLEZ, J. G., «La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: Situación y perspectivas», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15, 2012.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., «En torno al principio de cooperación», *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., «Una sentencia en la federalización del Estado», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011.
- STERN, K., *Staatsrecht*, vol. II, Beck, Munich, 1980.
- TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Comares, 2ª edición, Granada, 2000.
- «Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco normativo y propuestas de reforma», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11, 2010.
- «Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: Marco normativo y propuestas de reforma», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, 2010.
- TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo II. Instituciones Políticas*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 5ª edición, Madrid, 2004.
- VIVER I PI-SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1989.
- ZAMBONINO PULITO, M., «Competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 23, 2010.

**Title:**

STATE OF AUTONOMIES, INTERGOVERNMENTAL COOPERATION AND CONFERENCE OF PRESIDENTS

**Resumen:**

La existencia de relaciones de cooperación es algo consustancial al Estado autonómico, aunque en España la cooperación entre los distintos poderes territoriales ha sido, cualitativa y cuantitativamente, escasa,

pues durante largo tiempo pivotó, casi exclusivamente, sobre los mecanismos sectoriales de cooperación. Sin embargo, coincidiendo con el último proceso de reformas estatutarias, se han incorporado a la praxis política española dos nuevos mecanismos de cooperación de carácter general propios de los Estados federales: la Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Este artículo se centra en el estudio de estos nuevos instrumentos, analizando los resultados obtenidos y determinando las dificultades a superar para consolidarse y contribuir a lograr un funcionamiento más coherente y eficaz del Estado autonómico.

**Abstract:**

The existence of cooperative relations is inherent to the State of Autonomies, yet cooperation among the various regional authorities has been scarce in Spain, both qualitatively and quantitatively. For a long time, intergovernmental relations hinged on cooperative sectoral mechanisms. However, concurring with the last statutory reforms, new cooperation mechanisms of a general nature own federal states have been introduced in the Spanish political praxis: Conference of Presidents and the Conference of Autonomous-Community Governments.

This paper focuses on the new instruments which have been institutionalized to comply with the principle of intergovernmental cooperation. It analyses the results obtained so far and identifies the problems which need to be addressed for said instruments to consolidate and contribute to a more coherent and efficient functioning of the State of Autonomies.

**Palabras clave:**

Estado autonómico, cooperación intergubernamental, principio de cooperación, mecanismos de cooperación, federalismo cooperativo, Conferencia de Presidentes, Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, Conferencia de Presidentes autonómicos.

**Keywords:**

State of Autonomies, intergovernmental cooperation, principle of partnership, cooperation mechanisms, cooperative federalism, Conference of Presidents, Conference of the Autonomous-Community Governments, Conference of Presidents of the Autonomous Communities.

